

Vernachlässigte ethnische Vielfalt

Sri Lankas Chance, eine föderale Struktur zu schaffen

T. A. S. Vimalan

Als Sri Lanka 1948 die Unabhängigkeit erlangte, übernahm es als Vermächtnis der Kolonialherrschaft ein zentralisiertes politisches Verwaltungssystem. Und obwohl dieses System große Widerstände erzeugte und Entwicklungshemmnisse mit sich brachte, die von den Politikern der nachfolgenden Regierungen öffentlich beklagt wurden, hat sich bis heute nichts geändert. T. A. S. Vimalan plädiert in unserem Artikel für eine dezentralere Regierungsverantwortung und eine lokale Verwaltungshoheit.

Eine dezentralisierte Regierungsgewalt in den Provinzen hätte die in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit aufflammenden Spannungen und ethnischen Konflikte vermieden oder zumindest dazu beigetragen, sie zu begrenzen. Zwar hatte schon die *Donoughmore Commission* 1928 genau dies vorgeschlagen: Sie empfahl dem damals neu gebildeten *state council*, er möge seinen Verwaltungsausschuss mit einer Reform der kommunalen und Provinzverwaltungen betrauen, unter Einrichtung hochrangiger Provinzverwaltungen mit koordinierenden Vollmachten. Obgleich jedoch der damalige Minister für *Local Administration after independence*, S. W. R. D. Bandaranaike, genau diese Verwaltungsreform nach dem Bundesstaatenprinzip anstrebte, wurde sie niemals umgesetzt.

V. Subramaniam vertritt die Auffassung, dass in allen ehemaligen britischen Kolonien in Asien angesichts „einer zentralen britischen Regierungsgewalt eine jeweils ebenso zentralisierte Unabhängigkeitsbewegung entstand, die alle verspäteten Hoffnungen auf eine kommunale Verwaltungsreform mit der Unausweichlichkeit einer griechischen Tragödie vom Tisch wischte“¹.

Elitarismus

Eine weitere wesentliche Rolle spielte die elitäre politische Führungsclique auf der Insel; sie war nicht sonderlich von der Idee überzeugt, auf ihren erheblichen politischen Machtgewinn in den zentralisierten Nationalstrukturen zu verzichten, zumal nicht zugunsten von Leuten außerhalb ihres unmittelbaren Einflussbereichs. Diese politischen Eliten erreichten am Ende, dass die feudale Vergangenheit Sri Lankas in die Zukunft fortgeschrieben wurde. Trotz aller Verfassungsgarantien und gesetzlichen Reformen bestimmt dieser Elitismus bis heute die Regierungsgewalt in Sri Lanka.

James Manor ist davon überzeugt, dass „alle ernsthaften Versuche in dieser Hinsicht gescheitert sind, und dass die Verwaltungsstrukturen auf kommunaler und Provinzebene deshalb unter vier Problemen leiden, wovon eines das Land beinahe vollständig gelähmt hätte“². Diese vier Probleme sind:

a. lokale Regierungsgewalt und kommunale Verwaltungen werden zu Gunsten nationaler bürokratischer Behörden umgangen

b. unangemessene finanzielle Ausstattung der Provinz- und Kommunalverwaltungen

c. das Fehlen effektiver lokaler Behörden und echter Selbstverwaltungsstrukturen

d. das Fehlen einer mittleren Ebene, die als Brücke zwischen den örtlichen Behörden und der nationalen Ebene hätte dienen können.

Diese Faktoren förderten die Instrumente einer zentralisierten Regierungsgewalt sowohl vor als auch nach der Unabhängigkeit. Das Endergebnis: Eine gute Gelegenheit zur Integration unterschiedlicher Volksgruppen wurde verschenkt, die ländliche Bevölkerung blieb vom politischen Prozess weitgehend ausgeschlossen, und die in den Randgebieten Sri Lankas lebenden Menschen wurden davon abgehalten, auf sinnvolle Weise die nationale Politik mitzugestalten.

Die Verfassungsreform scheitert

Mit der Einrichtung einer *Executive Presidency* 1978 mithilfe einer Verfassungsreform (*Second Republic Constitution* – SRC), zementierte der damalige Präsident J. R. Jayawardhane die Konzentration der Regierungsge-

walt; seiner Auffassung nach „brauchen die Menschen in Sri Lanka einen König. Ich habe ihnen gegeben, was sie wollten.“ Zugleich schuf er förderliche Rahmenbedingungen für eine gewisse Anzahl von begrenzten politischen Freiheiten und kommunalen Verwaltungsspielräumen, ohne Rücksicht auf Verfassungsrichtlinien und die vorhandene Gesetzgebung. Auch wenn die politischen Redner andere Deutungen anbieten, so zielten weder der ethnische Bürgerkrieg (1983-2009) noch der Krieg um ideologische Positionen (1987-1989) darauf ab, die bestehenden Ungleichgewichte

abzubauen, sondern vielmehr darauf, gewaltsam eine alternative politische Freiheit zu schaffen.

Obwohl die Verfassungsreform der SRC Durchsetzungskraft versprach, haben die Entwicklungen seit 1983 gezeigt, dass sie den politischen Realitäten nicht gewachsen war. Um seine oder ihre jeweilige Macht zu sichern, war der/die Präsident/-in gezwungen, jeweils ein großes Kabinett und eine umfangreiche Ministerriege einzusetzen. Nur durch zahllose Vergünstigungen blieben Parteimitglieder zufrieden und loyal.

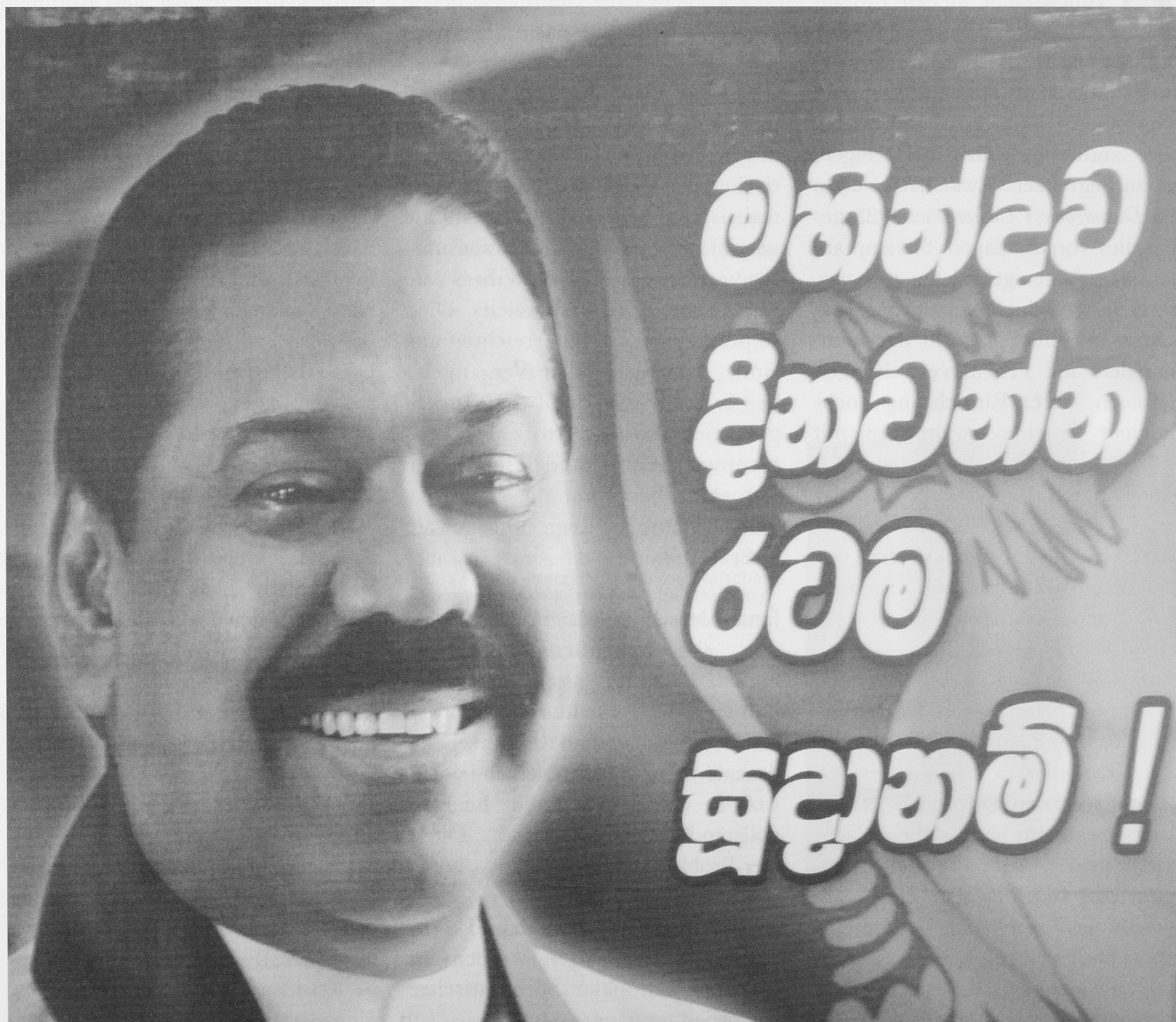
Zusätzlich erwies sich die Machtfülle aller Präsidenten trotz drakonischer Gesetze zur Eindämmung der Tamilenaufstände als unzureichend ange-

sichts der Auseinandersetzungen mit der tamilischen Minderheit. Dadurch wurden Verfassungsreformen unvermeidlich. In diesem Zusammenhang wurden deshalb zwei wichtige Verfassungsergänzungen verabschiedet, das *13th Amendment* (1987) und das *17th Amendment* (2000). Es ist interessant, dass beide Verfassungsänderungen zu einem Zeitpunkt verabschiedet wurden, als die Regierung Sri Lankas sich jeweils in einer ernststen politischen Krise befand, so dass der politische Wille zu ihrer Umsetzung in den Augen vieler Bürger als zweifelhaft galt.

Die erste Verfassungsänderung

Die Verfassungsänderung *Provincial Council Act (13th Amendment of the Constitution 1987)* hatte nie die politische

Ex-Präsident Rajapaksha auf Wahlplakat in Colombo, August 2015
Foto: Thomas Döhne



Rückendeckung, die sie gebraucht hätte, um ihre Umsetzung sicherzustellen. Sie enthielt sogar einige wesentliche Gesetzeslücken, die zu ihrem Scheitern beitrugen, beispielsweise

a. war die Hoheitsgewalt zwischen dem Zentralparlament und den Provinzräten nicht abgestimmt

b. gab es keine klare Zuständigkeitsverteilung zwischen Zentrum und Provinz

c. konnte die Hoheitsgewalt der Provinzräte durch einseitig getroffene Entscheidungen der Zentralregierung eingeschränkt oder abgeschafft werden

d. verfügten die Provinzräte auf keinem Fachgebiet über die ausschließliche Entscheidungskompetenz oder gerichtliche Zuständigkeit und

e. übten die öffentlichen Institutionen der Zentralregierung entweder direkt oder indirekt eine erhebliche Kontrolle über die Provinzräte aus.

Im Endergebnis haben alle politischen Parteien Sri Lankas, die seit 1987 an der Macht waren, alle diejenigen Befugnisse der Provinzräte verwässern können, die ihnen mit dem *13th Amendment* in der Verfassung und mit Rückendeckung durch den Obersten Gerichtshofs garantiert worden waren. Dies bedeutete nicht nur, dass die gegebene Machtkonstellation keine Machtaufteilung begünstigte. Vielmehr haben zahlreiche Lobbyisten mit Unterstützung der Behörden, der politischen Eliten und der Gerichtsbarkeit dafür gesorgt, dass ein zentralisiertes System wieder eingeführt wurde.

Die zweite Verfassungsänderung

Im Jahre 2000 setzte man sich zum Ziel, eine pluralistische Demokratie aufzubauen, woraus die Notwendigkeit hervorging, die Regierungsgewalt

des Geschäftsführenden Präsidenten zu drosseln. Das *17th Amendment* zur Verfassung wurde jedoch nicht direkt zur Machtbegrenzung, sondern zur Verbesserung der behördlichen Leistungsfähigkeit, zur Korruptionsbekämpfung, zur Erhöhung der Wirksamkeit des öffentlichen Dienstes, zur Einhaltung der Menschenrechte und zur Steigerung der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit eingesetzt. Außerdem bereitete diese Ergänzung zur Verfassung den Boden für eine eher unparteiische politische Entscheidungsfindung im öffentlichen Meinungswettstreit, auch durch gegenseitige Konsultationen, die in der politischen Kultur Sri Lankas bis dahin unübersehbar gefehlt haben.

Diese beiden Verfassungsergänzungen hatten trotz ihrer zahlreichen Schwächen das Potenzial, die politischen Rahmenbedingungen in Sri Lanka sowie seine Regierungsstrukturen nachhaltig zu verändern. Allerdings, die Reformen kamen nur allmählich voran; die meisten Menschen hielten sie sogar für weitgehend ungeeignet, eine wirkliche Veränderung zu erzielen. Die Bemühungen um die politische und ethnische Vielfalt wurden prompt weiter eingeschränkt, als sich die Regierung Mahinda Rajapaksaentschloss, den bewaffneten Aufstand der LTTE mit Waffengewalt zu beantworten – mit dem Ergebnis, dass die LTTE binnen weniger Monate so gut wie ausgelöscht war und die wirtschaftliche und sozio-politische Landkarte Sri Lankas neu gezeichnet werden musste.

In der Folge schränkte die Regierung den demokratischen und politischen Bewegungsspielraum der Verteidiger einer pluralistischen und sozialen Demokratie weitgehend ein. Zugleich prägte der Krieg – auch durch externe Finanzquellen – die Wirtschaft; die Regierung schlug einen Konfrontationskurs ein sowohl gegenüber den US-geführten als auch gegenüber den von den UN initiierten Anstrengungen, die Anliegen der

ethnischen Minderheiten aufzugreifen. Die Stellschrauben der Kontrolle wurden angezogen, während die vorhandenen *provincial councils* – soweit sie in den Händen der Opposition waren – finanziell ausgehungert wurden, so dass ihre Entwicklungsaufgaben brachlagen. Die Zentralregierung festigte ihre Macht auf allen wirtschaftlichen und sozialen Gebieten.

Nach Ende des bewaffneten Konflikts prägten drei wesentliche Aspekte die soziale Integration der verschiedenen Ethnien Sri Lankas:

Die Verarmung der öffentlichen Haushalte, wo im Norden der Insel regierungsnahe politische Kräfte den Zugang zu den entscheidenden Ressourcen wie Land, Wasser und erneuerbaren Energien kontrollierten

Das Wiedererwachen und zugleich die Neuausrichtung der ethnischen und religiösen Aufstände, die nun auf die Muslime zielten und schon 1983 den Beginn des Bürgerkriegs eingeleitet hatten, und

Die Korruption wurde als Verfahren mit Gebrauchswert anerkannt.

Diese Entwicklung erzeugte eine um sich greifende Ernüchterung, aber die von ihrer Regierung enttäuschte Bevölkerung verfügte noch nicht über eine tragfähige Strategie zur Bildung eines oppositionellen Bündnisses zwischen den verschiedenen ethnischen, religiösen und ideologischen Gruppen. Dies änderte sich im November 2014, als Sirisena der bisherigen Regierungspartei abschwor und sich zum Gegenkandidaten Mahinda Rajapakses erklärte. Maithripala Sirisena gelang es, unterschiedliche Kräfte aus den ethnischen Bevölkerungsgruppen auf ein überzeugendes demokratisches Wahlprogramm zu vereinigen. Trotz massiver Beschränkung seiner Wahlkampagne durch die Regierungspartei traf er den Nerv der Menschen, die sich die Ablösung von Mahinda Rajapaksa als Sri Lankas

Präsident wünschten; mithin stimmten sie weniger für Maithripala Sirisena, sondern vielmehr hauptsächlich gegen Mahinda Rajapakse.

Maithripala Sirisenas Wahlprogramm

Das Wahlprogramm enthielt drei wesentliche Forderungen zur politischen und ethnischen Diversität:

- Die Beschränkung der Befugnisse des geschäftsführenden Präsidenten und eine Vereinbarung zur Machtverteilung zwischen ihm und dem Parlament,
- eine Wahlreform, umzusetzen vor den nächsten Parlamentswahlen, und
- die Bildung übergeordneter Kommissionen aus Fachleuten zur Vermeidung von Korruption.

Es gelang Maithripala Sirisena, die Machtbeschränkung des Geschäftsführenden Präsidenten mithilfe einer Verfassungsänderung – *19th amendment* – durchzusetzen. Die anderen beiden Punkte seines Wahlprogramms – vorgeschlagen als *20th amendment* – scheiterten allerdings am Widerstand sowohl des Minderheitenkabinetts der UNP als auch der Opposition. Der Grund ist klar – Sri Lanka klebt nach wie vor an seinem feudalistisch geprägten Regierungsstil. Das *20th amendment* hätte das Zeug gehabt, die üblichen Regierungspraktiken deutlich auszubremsen, die bisher keine Rücksicht auf Herkunft oder Religionszugehörigkeit genommen hatten.

Nach den Augustwahlen 2015

Angesichts dieses Streits geriet die Bürgerschaft völlig durcheinander was die Richtung angeht, in die die Gesetzgeber das Land lenken würden, zumal eine Koalitionsregierung nach den Wahlen vom August 2015 die wahrscheinlichste Perspektive ist.

Zurzeit sind die Bürger Mahinda Rajapaksagegenüber misstrauisch aufgrund seiner nationalistischen Singhala-Rhetorik, mit der er die singhalesische Bevölkerungsmehrheit zu gewinnen hofft; gleichzeitig sind die Menschen auch misstrauisch gegenüber dem neuen Premierminister Ranil Wickremesinghe, dessen bisherige Leistungsbilanz zeigt, dass er zwar viel versprochen, aber nichts ausgerichtet hat. Die Aufmerksamkeit richtet sich daher im Vorfeld der Wahl auf die Wahlprogramme der verschiedenen politischen Gruppierungen.

Wickremesinghes UNP hat das Land während der letzten sechs Monate regiert und man weiß nun, was sie leistet. Was man nicht weiß, ist, wie sie sich nach den Wahlen verhalten wird. Die Menschen wollen zuallererst erfahren, wie die UNP mit dem Bericht des Genfer OHCHR über Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs umgehen wird und ob sie im Falle einer fehlenden absoluten Mehrheit bei den Wahlen eine Koalition mit der TNA (*Tamil National Alliance*) eingehen will, und wenn ja, unter welchen Bedingungen. Wenn der UNP hier keine überzeugenden Antworten einfallen, wird das den Wählern zu denken geben.

Welche Fragen muss die UPFA anpacken?

Die Menschen waren enttäuscht von der Kandidatenliste der UPFA (*United People's Freedom Alliance*), weil sie viele Kandidaten enthielt, die unter Korruptionsverdacht stehen. Was sollte der „Neuanfang“ unter diesen Bedingungen noch für eine Bedeutung haben? Alter Wein in neuen Schläuchen? Ich glaube, Priorität müssten vor allen Dingen eine anständige Selbstevaluierung und die freimütige Selbstkritik haben, bei denen die Schwächen der bisherigen Politik von den Verantwortlichen auch zugegeben werden. Und die UPFA muss erklären, wie sie Abhilfe schaffen will. Trotz des Wahlergebnisses werden

die Wähler weiterhin prüfen, ob sie den Führungspersönlichkeiten der UPFA trauen können.

Da die UNP die Wahlen im August 2015 gewonnen hat, besteht die Chance, die ethnische Spaltung zu überwinden, zugleich aber auch das Risiko, dass die singhalesischen Nationalisten die Stimmung wieder anheizen, mit allen Konsequenzen für den allgemeinen Frieden im Land. Mahinda Rajapaksa hat verloren, trotz seiner großmäuligen Vereinnahmung der ethnischen Minderheiten, was ihn vielleicht dazu bewegen könnte, seine bisherigen Fehler einzugestehen. Meiner Einschätzung nach wird eine Koalitionsregierung zu schwach sein, um Reformen für ein pluralistisches, demokratisches Sri Lanka anzustoßen und mit konstruktivem Einsatz auf die soziale Integration zuzusteuern. Die Vernachlässigung der politischen und ethnischen Vielfalt wird bestenfalls allmählich überwunden werden.

*Aus dem Englischen übersetzt von
Claudia Koenig*

Zum Autor:

Vimalan Antony ist seit 2013 Länderkoordinator für die Kindernothilfe in Sri Lanka.